


BERATUNGSUNTERLAGE  
Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 16. WP  
 Nr. 16(15)1317

# **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen der BR Deutschland und der Deutschen Bahn AG**

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung am 3.12.2008**

**Michael Holzhey**

**1. Dezember 2008**

## **Inhaltsverzeichnis**

1	Instrument LuFV – gut gemeint und überfällig.....	3
2	Problem: Steuerungsinstrument LuFV wird nicht steuern.....	3
2.1	Keine strecken- oder teilnetzbezogenen Qualitätsziele und Sanktionen.....	5
2.2	Anlagenalter als Frühwarnsystem fehlt.....	6
2.3	Mindestschwellen bieten keinen Schutz.....	7
2.4	Sanktionssystem sanktioniert nicht .....	9
2.5	Nahverkehrsinvestitionen der Länder droht faktische Kürzung .....	10
2.6	Kalkulierte Unterfinanzierung arbeitet auf betriebswirtschaftlich optimales Netz hin.....	12
2.7	Kapazität.....	14
3	Tieferliegende Ursache der LuFV-Mängel: Echte Steuerung unerwünscht	14

## 1 Instrument LuFV – gut gemeint und überfällig

Politik, Deutsche Bahn AG und Bahnexperten sind der einhelligen Auffassung, dass die Finanzierung und die Qualitätssicherung der Schieneninfrastruktur auf eine regelgeleitete Grundlage gestellt werden müssen. Bereits 2004 konstatierte der Verkehrsausschuss des Bundestages zu Recht, dass dieser Schritt **unabhängig** von der materiellen Teilprivatisierung der DB (ML) AG erforderlich sei. Wesentlicher Treiber für diese Forderung ist nicht zuletzt das weit verbreitete Unbehagen im Parlament, dass Finanzierung und Verwendung der Mittel für Investitionen in Netz und Stationen bis dato eine Black Box bilden, deren Aufhellung überfällig ist.

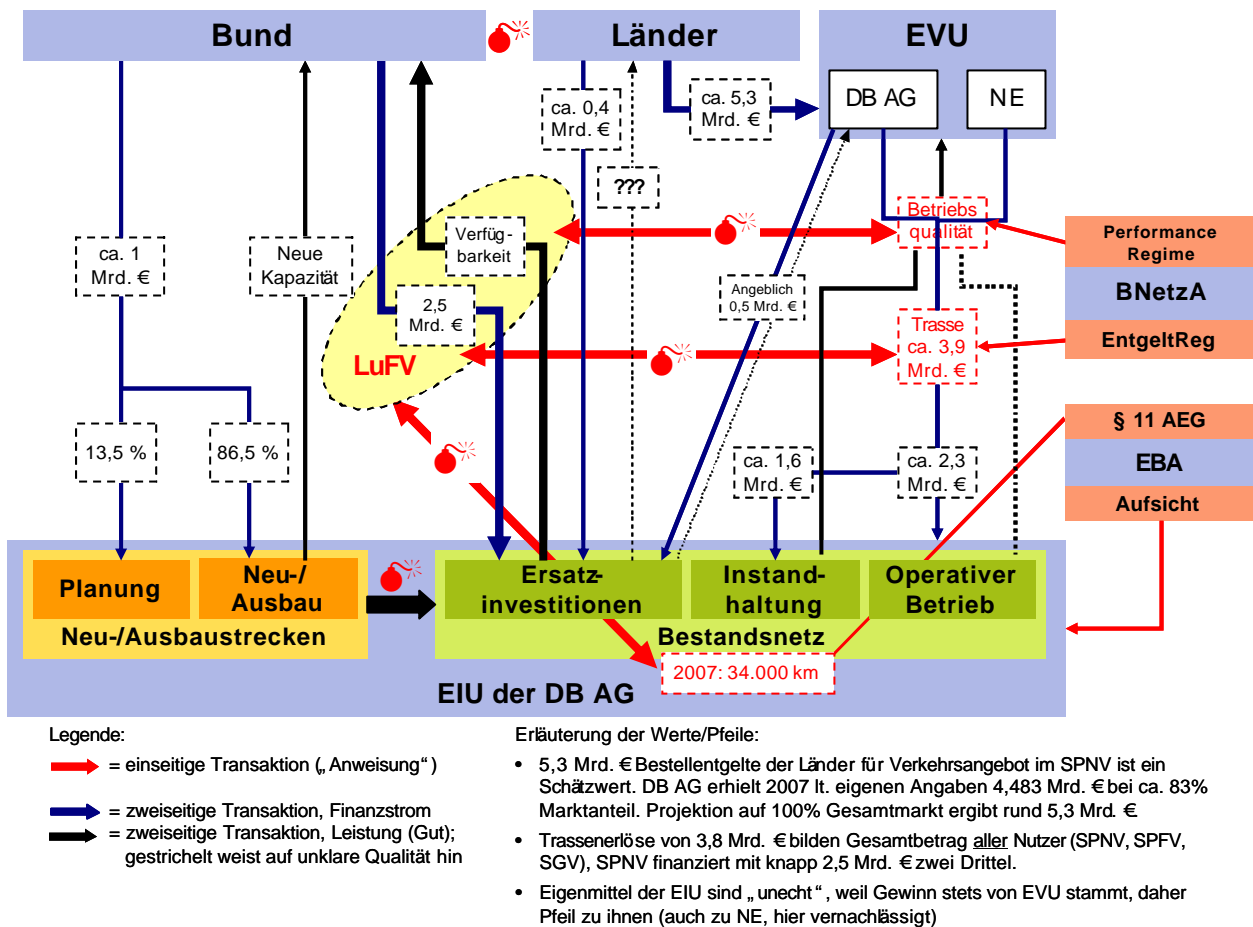
Zentrales Instrument der Vertragsbeziehung zwischen dem Bund als Mittelgeber und der DB AG als Dienstleister ist eine **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)**. Die LuFV ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der die Rechte und Pflichten beider Partner symmetrisch regelt. Im Idealfall verschafft die LuFV beiden Vertragspartnern einen deutlichen Mehrwert zur Ausgangslage. Die DB AG soll als Infrastrukturbetreiber sichergehen, dass der Bund seinen verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag erfüllt, indem er die notwendigen Mittel für die Investitionen in das Bestandsnetz langfristig bereitstellt. Parallel zur Verbindlichkeit der Mittelausstattung wird den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der Freiraum zugestanden, die Mittel weitgehend autonom verwenden zu können. Im Gegenzug erhält der Bund die verkehrspolitische und fiskalische Gewähr, dass die EIU seine Steuergelder auf der Leistungsseite effizient einsetzen. Referenzmaßstab ist eine gleichbleibend hohe, hinreichend spezifizierte Qualität der **Substanz** der Schieneninfrastruktur.

Nach mehr als dreijährigen Verhandlungen hat Verkehrsminister Tiefensee kürzlich verkündet, dass die LuFV mit der DB AG endverhandelt und paraphiert worden sei. Das Zustandekommen eines solchen Produktes ist **uneingeschränkt** zu begrüßen. Allerdings wäre der Wert der Einigung auf dem Papier stark eingeschränkt, wenn das Instrument nicht die ihm zgedachte Steuerungsqualität entfaltet.

Welche Erfolge die LuFV in ihrer jetzigen Fassung vom 10.11.2008 zu zeitigen verspricht und an welchen Stellen noch Nachbesserungsbedarf besteht, ist Gegenstand meiner kritischen Kurzanalyse. Aus Zeitgründen kann ich nur auf ausgewählte Highlights eingehen.

## 2 Problem: Steuerungsinstrument LuFV wird nicht steuern

Bevor der Bund und die DB AG 2005 ihre Verhandlungen aufnahmen, war bereits aus systemischen Gründen klar, dass die LuFV zwei Ansprüchen **nicht** genügen kann: Erstens ist sie keine „eierlegende Wollmilchsau“, die alle Steuerungsdefizite in der Schieneninfrastruktur auf einen Schlag beseitigen kann. Die nachstehende Prinzipdarstellung zeigt auf, dass die LuFV zwar einen wesentlichen Baustein im komplexen Geflecht der Akteure, Zuständigkeiten und Finanzströme markiert, aber in der Gesamtschau nur eines von mehreren Rädchen ist. Diese greifen entweder nicht ohne weiteres konfliktfrei ineinander, wie die Bömbchen illustrieren, oder sind umgekehrt aufeinander angewiesen.



Als Beispiele für problematische Wechselwirkungen und Abgrenzungsprobleme lassen sich anführen:

- **Performance Regime vs. LuFV:** Während das Performance Regime im Rahmen der Qualitätsregulierung die Zuverlässigkeit des operativen Betriebs gewährleisten soll, regelt die LuFV die Qualität der Substanz. Die Investitionspolitik wirkt aber an vielen Stellen auf die betriebliche Qualität zurück.
- **LuFV vs. Anreizregulierung:** Die LuFV setzt Mindestschwellen für den Instandhaltungsaufwand, weil die exakte Abgrenzung zwischen Investition und Aufwand letztlich willkürlich ist. Zugleich ist der Instandhaltungsaufwand aber auch Regelungsgegenstand der Anreizregulierung, die den Auftrag hat, das Entgeltniveau auf ein effizientes Niveau zu bringen.
- **Neu- und Ausbau vs. Bestandsnetz:** Bekannt sind die definitorischen Abgrenzungsprobleme zwischen beiden Bereichen. Außer beim echten Neubau liegen quasi immer Mischformen vor. So gut wie kein bestehendes Gewerk wird eins zu eins ersetzt, fast immer wird ein kleiner Upgrade der Streckenausstattung vorgenommen.

Der zweite Grund, die Erwartungshaltung an die (erste) LuFV auf ein realistisches Maß zurückzuführen, liegt in der Erfahrung begründet, dass sich komplizierte Neuerungen erst einspielen müssen.

Trotz der vorgenannten Zugeständnisse ist nicht zu übersehen, dass der vorliegende Entwurf der LuFV **deutlich** hinter dem bereits heute Leistbaren zurückbleibt und **handwerklich enttäuschend** ausfällt. Seine größte Schwäche liegt darin, wichtige Qualitätsindikatoren auszuklammern und kein scharfgeschaltetes Sanktionssystem zu implantieren. Dieser Befund soll im Weiteren genauer begründet werden.

## 2.1 Keine strecken- oder teilnetzbezogenen Qualitätsziele und Sanktionen

Der LuFV-Entwurf des Bundes sieht vor, die Qualität des Schienennetzes im Wesentlichen an dem Indikator des theoretischen Fahrzeitverlustes festzumachen. Theoretisch ist das Messergebnis insofern, als nicht die reale Verspätungssituation auf dem Netz anhand der tatsächlich gefahrenen Betriebsprogramme zum Bewertungsmaßstab erhoben wird, sondern die auf Infrastrukturmängel zurückzuführende Abweichung zwischen der Soll- und der Ist-Geschwindigkeit eines fiktiven Normzuges, der unendlich schnell bremsen und beschleunigen kann.

Methodisch ist bereits der Ansatz selbst **strittig**. Richtig ist, dass der eingängige und gut messbare Indikator „Pünktlichkeit“ (der Züge) allein nicht aussagekräftig sein kann. Er beruht auf mehreren Faktoren, die über die Qualität der bereitgestellten Wegekaperazität hinausreichen und zudem sich wechselseitig beeinflussen können. Wesentliche Determinanten sind z.B. die Qualität der Fahrplanung, die Reibungslosigkeit des operativen Betriebs, das Baustellenmanagement oder das Verhalten von Eisenbahnverkehrsunternehmen bis hin zu den Endkunden.

Der Umkehrschluss der Unbedenklichkeit ist aber ebenso trügerisch: Ein fiktiver Normzug hat das Privileg, im Unterschied zu seinen realen „Brüdern“ stressfrei allein auf einem Netzabschnitt zu fahren. Damit lassen sich simple Mängel wie Langsamfahrstellen erfassen, jedoch gerade nicht die Qualität der **Kapazitätsdimensionierung**. Wie gut ein Netz ausgelegt und gemanagt wird, zeigt sich erst dann, wenn sämtliche Betriebsprogramme im Tagesgeschäft einschließlich der Ad-hoc-Verkehre parallel gefahren werden. Insbesondere muss die Grundregel in die Planung und Bewirtschaftung einfließen, dass der Störfall in bestimmter Dosis der Regelfall ist.

Dennoch sei den LuFV-Entwicklern zugestanden, ihre Methodik im ersten Aufschlag zunächst an pragmatischen Kriterien – der Messbarkeit – auszurichten. Um so schwerer wiegt dann aber das **Versäumnis**, harte Ziele für überschaubare Einheiten zu formulieren, mit denen sich die Qualität tatsächlich wirksam steuern ließe.

Gemäß §§ 13.2 und 14.2 der LuFV soll der theoretische Fahrzeitverlust an drei Netzkategorien gemessen werden: dem Fern- und Ballungsnetz (FuB), den Regionalnetzen und dem Gesamtnetz, das sich als Summe der ersten beiden Netztypen ergibt. Qualitätsverfehlungen in der Gruppe der Regionalnetze werden eigens sanktioniert, allerdings gewichtet nach ihrem Anteil am Gesamtnetz.

Nicht nur das Gesamtnetz mit knapp 34.000 km Netzumfang, sondern bereits die beiden Unterkategorien – FuB: ca. 22.000 km, Regionalnetze: 11.500 km – nehmen Größenordnungen ein, die sich aus anreizökonomischer Sicht einer präzisen Steuerung zugunsten der Nutzer entziehen. Das Aggregat der Regionalnetze setzt sich aus mindestens 20 bis 35 Teilnetzen je 300 bis gut 500 km Streckenlänge zusammen.

men, die bis auf wenige Ausnahmen die Netzvolumina der nichtbundeseigenen EIU regelmäßig übersteigen.

Niemand stellt jedoch in Abrede, dass die Steuerung dieser Infrastruktur bereits eine anspruchsvolle Aufgabe sei. Umgekehrt wäre die Empörung wahrscheinlich groß, wenn ein NE-EIU in vergleichbarer Größe eine minderwertige Qualität damit rechtfertigen wollte, dass

- man nicht jederzeit das Netz uneingeschränkt nutzbar halten könne, da der Sinn einer LuFV sei, die Investitions- und Instandhaltungsprioritäten eine Zeitlang auch woanders hinverlagern zu dürfen oder
- die Mängel nicht zu beanstanden seien, weil sie durch die überragende Qualität des Netzes eines anderen EIU am anderen Ende der Republik statistisch ausgeglichen würden.

Genau dieser beiden Argumentationsstränge bedienen sich Bund und DB AG in ihrer Ablehnung, die Zielvorgaben innerhalb der Kategorie Regionalnetze feiner zu differenzieren. **Stichhaltig sind die Gründe nicht.** Schließlich ist anzunehmen, dass die DB AG selbst ihre 5 RegioNetze nach rationalen Kriterien zugeschnitten hat. Dazu gehören eine mindestoptimale Betriebsgröße auf der Kostenseite sowie die Steuerbarkeit der Netzqualität dieser weitgehend selbständigen Einheiten. Das Gleiche gilt für die rund 30 Regionalnetze.

Insgesamt ist kein schlüssiges Argument zu entdecken, die Qualitätsvorgaben nicht auf einzelne Teilnetze herunterzubrechen. Dass Bund und DB AG dies verhindern wollen, nährt den Verdacht, dass die Offenlegung der Zustände in einigen Regionalnetzen nicht gewünscht ist.

## 2.2 Anlagenalter als Frühwarnsystem fehlt

Eine der gravierendsten Schwächen der LuFV liegt darin, das Anlagenalter – präziser: die mehrjährige Entwicklung des Alters wichtiger Gewerke – als sanktionsbewehrten Qualitätsparameter in Gänze zu ignorieren. Der stereotype Einwand lautet, dass das Alter allein kein Maßstab, da es nur um gute oder schlechte Qualität gehe und Römerbrücken auch nach 2000 Jahren noch standfest seien, während mancher Neubau wenige Jahre nach der Schlüsselübergabe bereits wieder sanierungsbedürftig sei.

Ein solches Argument basiert auf der Erbsenzählermethode: Der Einzelfall wird zur Regel abstrahiert und im Ergebnis verzerrt, um Mißliebigen abzuwenden. Niemand kann die Logik der Wahrscheinlichkeitsrechnung außer Kraft setzen, nach der eine Anlage kontinuierlich näher an den Zeitpunkt ihrer unaufschiebbaren Erneuerung heranrückt, je älter sie wird. Einzelne Anlagen mögen dank intensiver Instandhaltung das Gesetz der großen Zahl – eine Zeitlang - überlisten, jedoch nicht die Gesamtheit aller Anlagen.

Selbst wenn der Netzbetreiber die Qualitätsziele in der Gegenwart exakt erfüllt, sagt dies wenig über die **künftige** Entwicklung der Substanzqualität aus. Ursächlich ist eine spezielle Eigenschaft von Infrastrukturgütern. Sie sind so langlebig und strapazierfähig, dass Investitions“sünden“ wie ein schleichender Substanzverzehr erst mit großer Zeitverzögerung sichtbar werden. Mit Hilfe erhöhter Instandhaltungsaufwendungen lassen sich kleinere Mängel über einen langen Zeitraum kaschieren. Irgend-

wann kommt aber der Zeitpunkt, ab dem die Ersatzinvestition weder technisch noch betriebswirtschaftlich mehr aufschiebbar ist. In diesem Moment schlägt ein mehrjähriges Unterinvestment als Bumerang zurück, weil die punktuell teuren Maßnahmen in ihrer Ballung die knappen Budgets des Bundes überfordern. Das Risiko tragen am Ende die öffentlichen Haushalte, vor allem der Bund.

Auch wenn die bisherige Zeitreihe der Infrastrukturzustandsberichte der DB AG noch kurz ausfällt, geht aus ihr klar hervor, warum die Entwicklung des Anlagenalters genau beobachtet und Teil des Sanktionskatalogs werden sollte. So erhöhte sich das Anlagenalter der Brücken von 2005 bis 2007 um 1,1 Jahre, das der Bahnsteige um 1,4 Jahre. Bei den Gleisen auf Strecken über 159 km/h stieg der Altersschnitt um 0,3 Jahre, bei den Kreuzungen/Weichen um 0,6 Jahre. Bei nachhaltiger Bewirtschaftung – Ersatzinvestition in Höhe des Werteverzehrs bei vollständiger Aktivierung - müsste der Wert hingegen ungefähr konstant bleiben.

Die **Entwicklung** des Anlagenalters ist daher ein unverzichtbarer ökonomischer Seismograph, der präventiv anzeigt, inwieweit der Netzbetreiber stetig und werterhaltend in den Bestand der Assets investiert. Anfang 2006, als die LuFV-Verhandlungen noch im Anfangsstadium waren, sah der Bund dies genauso. So heißt es in einem internen Vermerk über die Dissenspunkte mit der DB AG:

Arbeitsgruppe Infrastruktur  
 Unterarbeitsgruppe Leistungs- u. Finanzierungsvereinbarung  
 Entwurf: Gemeinsame Aufstellung der bestehenden Dissenspunkte nach der 6. Sitzung  
 Stand: xx. Januar 2006

**B4**

Durchschnittliches Anlagenalter als Qualitätskriterium für Infrastruktur

<u>Position Bund</u>	<u>Position Bahn</u>
Es muss verhindert werden, dass trotz der Infrastrukturbeiträge des Bundes das Anlagenalter weiter ansteigt. Ein hohes Anlagenalter erhöht das Risiko von späteren Qualitätsmängeln. Daher muss das durchschnittliche Anlagenalter als „Frühwarnungssystem“ zusätzliches Qualitätskriterium der Infrastruktur sein.	Das Alter ist kein alleiniger Qualitätsindikator und eignet sich nicht als Frühwarnsystem, da durchgeführte Instandhaltungsmaßnahmen oder Teilerneuerungen nicht abgebildet werden und die spezifische Beanspruchung der Anlagen (z. B. Art und Anzahl der Züge, Lage im Netz) nicht berücksichtigt wird. Die Vereinbarung einer Qualitätskennzahl Anlagenalter kann Fehlanreize schaffen, da sie dazu zwingen könnte, alte aber voll funktionstüchtige Anlagen auszutauschen.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund seine damalige Position geräumt hat. Er sollte sie so schnell wie möglich wieder revidieren.

### 2.3 Mindestschwellen bieten keinen Schutz

Das Einziehen von Mindestschwellen für die Ersatzinvestitionen und Instandhaltungsaufwendungen steht vordergründig im Widerspruch zur These, die LuFV be-



deute einen radikalen Paradigmenwechsel weg von der bürokratischen Inputkontrolle hin zur reinen Messung des Outputs: der Qualität. Funktionierte die Ergebnisorientierung ohne jeden Makel, wäre es nicht einsehbar, warum den EIU dennoch Mindestwerte für zwei zentrale Aktivitäten vorgegeben werden müssten. Hieraus ist zu folgern, dass die Bundesregierung letztlich der ausschließlichen Output-Bewertung doch nicht traut – und das im jetzigen System zu Recht!

Eine ausnahmslos ergebnisbasierte Beurteilung funktioniert nur unter der Prämisse, dass der Kontrolleur bereits kleinere Veränderungen und ggf. Alarmzeichen registrieren kann. Nur so kann er anhand der Beobachtungen in der Gegenwart eine hinreichend verlässliche Prognose anstellen, wie sich der Zustand der Schieneninfrastruktur über ihre gewöhnliche Nutzungsdauer zu entwickeln verspricht. Möglich ist dies allein dann, wenn der Objektbereich überschaubar ist, d.h. bei Teilnetzen von maximal 1.000 km. De facto setzt dies voraus, in einem Mindestmaße auch die Prozesse der EIU bzw. das Verhalten des Management im Blick zu haben.

Bei Netzgrößen von 10.000 oder gar 34.000 km scheitert die Prüfinstanz hingegen an der Datenflut sowie an der Komplexität der Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen der Vielzahl an Aktivitäten der EIU und ihren Folgen für die Qualität. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, ersatzhalber Mindestschwellen einzuziehen, die das Risiko einer unbemerkten Netzvernachlässigung minimieren sollen.

Allerdings sind Untergrenzen zwecklos, wenn sie so tief gehängt werden, dass sie nicht verhaltenskanalisierend auf die EIU einwirken und zugleich einen erheblichen Qualitätsverlust in Kauf nehmen. Diese Kritik zielt auf den Wert für die **Mindestinstandhaltung** in § 4 der LuFV ab. Er wird anfänglich (2009) auf 1,25 Mrd. € festgeschrieben, ehe er bis 2013 auf 1,0 Mrd. € absinken darf. Treiber dieser Kostensenkung sollen Effizienzgewinne sein.

Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit sind zu begrüßen, sollten aber realistisch sein. Reduziert sich der Betrag **nominell**, können die EIU ihr Qualitätsversprechen nur aufrechterhalten, wenn ihre Produktivitätsgewinne nicht nur die Inflationsrate wettmachen, sondern weitere Effizienzreserven heben. Dies erscheint aus heutiger Sicht absolut utopisch; die DB wird bereits große Mühe haben, die Teuerung kostenneutral abzufangen.

In besonders kritisches Licht rückt der Schwellenwert von 1,25 bis 1,0 Mrd. €, wenn man ihn mit den Ist-Werten der letzten Jahre spiegelt. In ihrem IZB 2007, S. 27, nennt die DB AG für die Instandhaltungsaufwendungen der drei EIU folgende Werte:

EIU	2005	2006	2007
DB Netz (incl. RNI)	1,52	1,54	1,48
DB Station & Service	0,08	0,10	0,11
DB Energie	0,07	0,08	0,06
<b>DB-EIU gesamt</b>	<b>1,67</b>	<b>1,72</b>	<b>1,65</b>



Durchschnittlich 1,68 Mrd. € p.a. wurden in den letzten drei Jahren ausgegeben – 1,25 Mrd. € müßten es nach der LuFV aber lediglich sein, um Sanktionen auf der vergleichsweise transparenten Inputseite zu vermeiden. Dies entspricht einer Unterschreitung um 25%, die in krassem Gegensatz zur Warnung des Bundesrechnungshofes 2006 steht, wonach die DB AG den 2001 ermittelten Bedarf über Jahre unterschritten hatte. Angesichts der Preissteigerungen im Bausektor ist nicht einsehbar, wieso der Bedarf langfristig sinken sollte. Geht man davon aus, dass die Qualitätsindikatoren über lange Zeit keine signifikanten Ausschläge vermelden, könnten die EIU über mehrere Jahre ihren Instandhaltungsaufwand erheblich drosseln.

Bei den **Ersatzinvestitionen** ist der Fall etwas anders, aber dem Grunde nach ähnlich gelagert. Dort steht außer Frage, dass die DB AG die 2,5 Mrd. € für das Bestandsnetz vollständig abrufen wird. Kritisch ist die Vorgabe des Eigenmitteleinsatzes. Die DB AG sichert zu, 500 Mio. € jährlich für die Erhaltung und Modernisierung zu verwenden. Der Kreis der zulässigen Anlageklassen ist jedoch deutlich weiter gefasst als bei den Bundesmitteln; darüber hinaus testiert der Wirtschaftsprüfer der EIU – nicht des Bundes – den ordnungsgemäßen Einsatz **abschließend**.

Es bedarf keiner großen Phantasie, dass derart weiche Vorgaben stets als erfüllt vermeldet werden. Im Ergebnis läuft der Bund Gefahr, eine mögliche Politik des Unterinvestment lange Zeit nicht zu bemerken. Solange die DB ML AG Hauptnutzer im Fern- und Ballungsnetz ist, wird diese Netzkategorie hiervon kaum betroffen sein. Dagegen ist für die Regionalnetze zu befürchten, dass die Politik der Zweiklassengesellschaft künftig noch verschärft wird. Zwar mildert das Holdingmodell den unmittelbaren Renditedruck auf die EIU erheblich ab, da diese nicht Teil der Privatisierungsmasse. Über den Umweg der Unterfinanzierung des Bestandsnetzes (vgl. 2.6) lebt der Druck aber letztlich wieder auf. Dies wird sich primär zu Lasten der Regionalnetze und damit der Länder auswirken.

## 2.4 Sanktionssystem sanktioniert nicht

Verträge haben sich in der Marktwirtschaft als wirksame Koordinationsmechanismen zwischen eigeninteressierten Tauspartnern bewährt, weil sie bei intelligenter Ausgestaltung alle wesentlichen Rechte und Pflichten beider Seiten auf eine transparente Grundlage stellen. Voraussetzung ist, dass sie „harte“ Regelungen enthalten, die die Interessenkonflikte der Beteiligten hinreichend „moderieren“ und im Bedarfsfall auch gerichtsfest sind. Fehlverhalten einer Seite muss so sanktioniert werden, dass der Erwartungswert der Vertragsverletzung negativ ausfällt. Dies ist der Fall, wenn der wirtschaftliche Vorteil aus der Ex-ante-Sicht vollständig abgeschöpft wird. Zu deutsch: Foulspielen darf sich nicht rentieren.

Wendet man diesen universell gültigen Maßstab auf das Sanktionssystem der LuFV an, wird erheblicher Nachbesserungsbedarf deutlich. Schwachstellen sind:

- Die Grundlogik der Sanktionsbemessung sieht vor, die Höhe der Sanktion prozentual an das Ausmaß der Verfehlung zu koppeln. Kleine Verstöße sollen geringe Strafen zur Folge haben, grobe Vertragsverletzungen müssen stärker wehtun. Gegen diesen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit lässt sich nichts einwenden – prinzipiell. Unklar bleibt aber bislang, welche Ausgangswerte der gerade noch akzeptablen Qualität zugrunde gelegt wurden. Von ihrer Wahl hängt maßgeblich ab, ob die relativ definierten Sanktionen tatsächlich den wirtschaftlichen Vorteil abschöpfen.
- Ein schwerwiegender Anreizdefekt erwächst aus der Bereitschaft des Bundes, auf die Kumulation von Einzelsanktionen in den meisten Fällen zu verzichten. So werden zwar die Strafen unterschiedlicher EIU addiert, nicht jedoch mehrere Sanktionen desselben EIU. Dies kann zur Folge haben, dass ein EIU im Laufe eines Jahres abschätzen kann, welcher höchste Einzelverstoß ihm droht. Vergehen mit geringerer Strafe können dann folgenlos bewusst in Kauf genommen werden.
- Haftungsregelungen sind besonders effektiv, wenn nicht nur Organisationen und Organe in die Pflicht genommen werden können, sondern auch einzelne Verantwortliche. Dabei geht es nicht nur um Strafen, sondern auch um Boni. Die beratende Anwaltskanzlei des BMVBS, Hölters & Eising, hatte in ihrem Entwurf des Bundes vom 15.8.2007 vorgeschlagen, die Boni nach dem Grad der Übererfüllung zu staffeln.
- Ebenso wichtig wäre die Option der Ersatzvornahme, die der Bund bei fortgesetzter Schlechtleistung anordnen kann.
- Eine weitere Schwäche besteht darin, dass Teilkündigungen nicht möglich sein sollen. Damit entsteht automatisch für den Bund die Situation, bei erheblichen Qualitätsverfehlungen entweder alles oder nichts zu kündigen. Dadurch steigt die Hemmschwelle auf immunisierende Höhen.

## 2.5 Nahverkehrsinvestitionen der Länder droht faktische Kürzung

§ 8 Abs. 2 des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BschWAG) legt fest, dass 20% der Bundesmittel für Investitionen (Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen) in Schienenwege fließen müssen, die dem Schienenpersonennahverkehr dienen. Diese Quote ist seit ihrer Entstehung zwischen Bund und Ländern umstritten, und zwar aus zwei Gründen:

- Unklar ist, was unter „die dem SPNV dienen“ zu verstehen ist. Während die Länder aus verständlichen Gründen von einer überwiegenden oder ausschließlichen Nutzung des SPNV ausgehen, interpretieren Bund und DB AG diese Referenz nach ihren Interessen. Dies bedeutet, dass alle Mitnutzungen des SPNV von Mischverkehrsstrecken in voller Höhe auf seine Quote angerechnet werden, obwohl die Investitionskosten zu einem Großteil auf andere Segmente – vor allem den Fernverkehr – zurückzuführen sind.

In der Folge der definitorischen Unklarheiten ist betraglich unklar, ob die 20% der Mittel tatsächlich dem SPNV in welcher Form zugute kommen. Rechnerisch leitet sich aus der Quote ab, dass bei einer durchschnittlichen Mittellinie von 3,5 Mrd. € etwa 700 Mio. € in die SPNV gesteckt werden müssten.

- Ebenso strittig ist, ob die 20%-Quote auf die beiden Töpfe „Bestandsnetz“ und „Bedarfsplan“ gleichmäßig aufgeteilt werden sollte. Zum Zeitpunkt der Gesetzeseinführung war diese Entwicklung sicher nicht absehbar, aber spätestens mit Einführung der LuFV wird offenkundig, dass die titeltechnische Trennung eine Klarstellung für den SPNV nach sich ziehen muss.

In der Vergangenheit wurde die Aufteilung der Quote insoweit verfeinert, als 1998 eine Sammelfinanzierungsvereinbarung ins Leben gerufen wurde, die rund 5% der gesamten Bundeshaushaltsmittel für den „Ausbau und die Modernisierung“ abzweigte. Bezogen auf den Neu- und Ausbauetat der letzten Jahre von 1 Mrd. € entsprach dies knapp 20%. Der Plafond der SV wurde nicht jährlich neu angepasst, sondern fünf Jahre im voraus festgeschrieben. Von 2003 bis 2007 umfasste er 920 Mio. €, d.h. 184 Mio. im Mittel pro Jahr. Die neue SV ist mit 973 Mio. € dotiert, da zusätzlich 53 Mio. € für die Infrastruktur in der Schweiz reserviert sind.

Schaut man sich den Charakter der von den Ländern beantragten Projekte sowie diverse Vereinbarungen zwischen ihnen und dem Bund an, ließ sich der inhaltliche Verwendungszweck bis dato eindeutig dem Neu- und Ausbau von Nahverkehrsstrecken zuordnen. Die Einordnung in die Finanzierungssystematik („SV“) stützt hingegen in der Tendenz die Einschätzung, es handele sich um Bestandsnetzmaßnahmen.

Die Anlage 20.1 der LuFV legt nahe, dass die zuvor beschriebene Zwitterstellung der Nahverkehrsinvestitionen fortgeschrieben werden soll. Dennoch droht in der Praxis eine erhebliche Verschlechterung für die Länder, weil die Mittel faktisch noch eingeschränkter als bisher zur Verfügung stehen könnten. Beweggrund für diese Herleitung ist die Tatsache, dass die EIU der DB AG sich künftig daran messen lassen müssen, ob sie ihre Qualitätsvorgaben erfüllen. Andernfalls drohen Sanktionen, zumindest auf dem Papier.

Selbst wenn die Mittel der SV bisher optisch der Finanzierung des Bestandsnetzes zugeordnet worden sein sollten, verständigten sich Länder und DB AG überwiegend auf ihren Einsatz zugunsten von Ausbauprojekten. Dennoch sah sich die DB AG zumindest 2006 und 2007 in der Lage, mindestens 2,5 Mrd. € an Bundesmitteln für das Bestandsnetz einzusetzen, insbesondere weil andere „echte“ Bedarfsplanmittel umgewidmet wurden. Ebenso ist vorstellbar, dass die DB AG den Mitteleinsatz für die SV formal unter Bestandsnetz buchte, da die Grenzen zwischen Ersatz und Ausbau methodisch ohnehin fließend sind.

Ab dem kommenden Jahr ist der fliegende Wechsel zwischen Bedarfsplan und Bestandsnetz an sich nicht mehr möglich, weil die Töpfe getrennt ausgewiesen werden. Infolgedessen ist damit zu rechnen, dass die DB AG verstärkt darauf drängen wird, die Mittel nach § 8 Abs. 2 so umfänglich wie möglich für das Bestandsnetz zu verwenden. Alte Zusagen haben noch die Chance, erfüllt zu werden, aber die Neuaufnahme von Neu- und Ausbauprojekten im Nahverkehr dürfte noch schwerer werden als in der Vergangenheit. Dabei ist anzumerken, dass in den letzten zwei bis drei Jahren die SV-Mittel ohnehin nur noch spärlich abflossen, weil die DB AG stets eine

hohe Kofinanzierung der Länder einforderte. Mit dem Monopol der Bauherrin kann sie hier die Länder letztlich beliebig unter Zugzwang setzen.

Des Weiteren verdüstern sich die Aussichten für die Länder, weil die Kriterien für den Mitteleinsatz deutlich verschärft werden. Nach der Anlage 8.7 der LuFV müssen die Mittel volkswirtschaftlich vertretbar sein. Hierüber entscheiden Grenzwerte wie Ein-/Aus-/Umsteigerzahlen an Bahnhöfen und auf Strecken, die im Osten durchaus harte Hürden aufbauen.

## 2.6 Kalkulierte Unterfinanzierung arbeitet auf betriebswirtschaftlich optimales Netz hin

Die These der Unterfinanzierung des Bestandsnetzes habe ich bewusst an die sechste Stelle gerückt. Der Grund: Zu häufig adressiert die Schienenverkehrsbranche den kleinsten gemeinsamen Nenner an die Politik, es müssten an erster Stelle mehr Mittel in das System gepumpt werden. Diese Botschaft verkleistert die Notwendigkeit, eine Fülle an organisatorischen Hausaufgaben zuerst angehen zu müssen. Denn so wie die Infrastrukturfinanzierung und –bewirtschaftung derzeit aufgestellt sind (Priorität auf sinnlose Hochgeschwindigkeitsstrecken, Prestigebahnhöfe, kein Wettbewerb im Netzbereich), ist in vielen Fällen ein eingesparter Euro besser angelegt.

Dies vorausgeschickt ist dennoch am Ende des Tages die Aussage richtig, dass das heutige Bestandsnetz nicht mit einem Jahresbudget von 2,5 Mrd. € Bundesmitteln plus Eigenmittel der DB AG in Höhe von 0,5 Mrd. € dauerhaft gehalten werden kann. Vielmehr ist die Unterfinanzierung auf 0,5 bis 1 Mrd. € anzusetzen. Hierfür gibt es folgende Indizien:

- **Überschlagsrechnung I:** Im Zuge der Diskussion um das PRIMON-Gutachten 2006 bezifferte die Bundesregierung das Bruttoanlagevermögen der Infrastruktur (aktivierte Investitionen plus Baukostenzuschüsse) auf 130 bis 150 Mrd. €. Unterstellt man diesen Wert als Wiederbeschaffungskosten und setzt die durchschnittliche Abschreibungsdauer über alle Gewerke auf 33,3 Jahre an, beträgt die jährliche lineare Abschreibung 3%. Bei 130 Mrd. € Vermögenswert ergibt sich ein jährlicher Werteverzehr von 3,9 Mrd. €.
- **Überschlagsrechnung II:** Seit der Bahnreform 1994 wurden mindestens 4 Mrd. € jährlich brutto investiert. Da Neu- und Ausbauinvestitionen nach ihrer Fertigstellung den Bestand erhöhen, konvergiert in einer langfristigen Betrachtung der Durchschnittswert aller Investitionen mit dem Ersatzinvestitionsbedarf. Steigen die Planungs- und Baukosten überproportional, nimmt der Bedarf sogar noch zu. Somit ist auch nach dieser Rechnung mit 4 Mrd. € Bestandsnetzinvestitionen zu rechnen.
- **Indiz III:** Das Anlagenalter – wie in 2.2 beschrieben – ist seit 2005 beständig gestiegen. Dies bedeutet, dass die im Durchschnitt abgängigen Anlagen nicht in gleichem Umfang ersetzt werden.

- Indiz IV: Die DB AG hat in den letzten drei Jahren mindestens 200 Mio. € p.a. aus dem Neu- und Ausbausetat in den Topf für Bestandsnetzinvestitionen umgeschichtet. 2008 soll dem Vernehmen nach das Gleiche bewilligt worden sein. Darüber hinaus strebt die DB AG intensiv an, Projekte aus dem Bestandsnetz in den Neu- und Ausbau-Plafond umzuwidmen.
- Indiz V: Im Verkehrsausschuss hat die DB AG im Sommer dieses Jahres eine Folie präsentiert, derzufolge eine Übersteuerung des Bestandsnetzes in Höhe von 900 Mio. € drohe, die auf Preissteigerungen der jüngeren Zeit beruhe.
- Indiz VI: Im Bereich der Stationen soll der Investitionsstau relativ gesehen sogar noch erheblich größer sein.

Alles in allem weckt die Indizienkette den dringenden Verdacht, dass der Mittelansatz für das Bestandsnetz deutlich zu kurz greift. Ich vermute, dass dies seit jeher bekannt war, aber absichtlich verschwiegen wurde, um keine Begehrlichkeiten anderer Verkehrsträger zu wecken.

Was sind die erwartbaren Folgen einer chronischen Unterfinanzierung? Aus der Sicht der EIU der DB AG bieten sich vier Handlungsoptionen:

- Werden die Probleme schubarer, indem die betriebliche Qualität im Netz weiter abbaut, wird die DB AG die öffentlichen Gebietskörperschaften auffordern, Geld nachzuschießen. Dies trifft an erster Stelle den Bund, aber auch die Länder, die bereits seit 2004 einen zunehmenden Anteil der Lasten übernommen haben.
- Die DB AG wird weiterhin versuchen, einen Teil der Mittel für Neu- und Ausbau umzuschichten. Das Argument, das Bestandsnetz müsse Vorrang haben, ist stets schlagkräftig, verengt aber im gleichen Maße den Spielraum für sinnvolle Kapazitätsausdehnungen.
- Sind öffentliche Mittel nicht anzapfbar, werden die EIU darüber nachdenken müssen, den Anteil der Nutzerfinanzierung zu erhöhen. Dies tangiert vor allem die Trassen- und Stationsentgelte. Hierbei ist vor allem der Benchmark Straße zu beachten. Je mehr Mauteinnahmen dort erwirtschaftet werden, desto größerer Druck wird auf der Schiene lasten, in dieser Hinsicht Schritt zu halten. Insbesondere das BMF wird darauf drängen. Steigen die Nutzungsentgelte, reduziert sich der komparative Kostenvorteil der Schiene zu anderen Verkehrsträgern.
- An vierter Stelle verbleibt die Möglichkeit, das Netz zu verkleinern. Allerdings wirkt diese Maßnahme nur langfristig, weil die Stilllegung von Strecken vom Eisenbahn-Bundesamt genehmigt werden muss, das seiner Aufsichtsfunktion in letzter Zeit mit gesteigerter Intensität nachzukommen scheint.

In der Summe wird deutlich, dass keine der Ausweichreaktionen erfreuliche Perspektiven verheißt. Am kritischsten wäre es jedoch, das Problem der Unterfinanzierung weiterhin zu verdrängen.



## 2.7 Kapazität

Das Messkonzept der LuFV ist bislang ausschließlich auf die **statische** Leistungsfähigkeit einer **Strecke** in Form von **Hauptgleisen** unter den idealisierten Bedingungen des Normzugs ausgerichtet. Die Realität des betrieblichen Alltags in einem eng vermaschten Netz ist jedoch – wie schon angedeutet - erheblich komplexer. Der Störfall ist Teil des Regelbetriebs, und die Aufnahmefähigkeit des Netzes bei steigender Nachfrage hängt maßgeblich von der dynamischen Kapazität ab. Diese wird durch die Anzahl und Lage von Überhol-/Abstellgleisen sowie Kreuzungsbahnhöfen bestimmt.

Aufgabe der Bahninfrastrukturpolitik ist es, die Kapazitätsentwicklung des Netzes primär am langfristigen Bedarf seiner aktuellen wie potenziellen Nachfrager auszurichten. Darüber hinaus können regional- oder strukturpolitische Kriterien eine Rolle spielen. Dieser volkswirtschaftliche Primat gilt auch dann, wenn er im Widerspruch zu kurzfristigen Renditeinteressen stehen sollte. Es sei daran erinnert, dass sich auch in Straßenbereich die Mehrzahl der Verkehrswege betriebswirtschaftlich nicht rechnet. Das Instrument der LuFV ist ein Mosaikbaustein, um den unternehmensübergreifenden Auftrag bestmöglich umzusetzen.

Der vorliegende LuFV-Entwurf blendet die Kapazität als maßgeblichen Qualitätsparameter nahezu vollständig aus. Lediglich im Hinblick auf die Verhandlungen zur Folge-LuFV 2013 wird in Aussicht gestellt, die Eignung des Indikators Kapazität zu prüfen. Dies ist eindeutig zu wenig.

## 3 Tieferliegende Ursache der LuFV-Mängel: Echte Steuerung unerwünscht

Das Konstrukt der LuFV gründet wie jeder Vertrag auf der Annahme, dass die Vertragspartner auf gleicher Augenhöhe hart, aber fair miteinander umgehen, während jede Seite versucht, für sich das Beste herauszuholen. Unabdingbar ist die Bereitschaft des Bundes, nötigenfalls auch Konflikte auszutragen, die bis zu einer juristischen Auseinandersetzung eskalieren können. Allerdings sollte es aufgrund der 100%igen Eigentümerstellung des Bundes möglich sein, andere Lösungswege zu beschreiten.

Gleicht man das Verhalten der Bundesregierung, speziell aber des BMVBS in den letzten Jahren mit den Anforderungen an eine effektive Steuerung der Schieneninfrastruktur ab, wird klar, warum die LuFV in ihrer aktuellen Fassung kaum Lenkungswirkung entfalten wird. Solange der Bund die Bahnpolitik allein dem industriepolitischen Motiv der geplanten Teilprivatisierung unterordnet, wird er nichts in die LuFV hineinverhandeln, was der DB AG wehtun könnte.

Zu befürchten ist, dass sich hieran nichts ändern wird, solange die Infrastruktur zumindest mittelbaren Einfluss auf die Werbewirksamkeit der Equity Story der DB ML AG ausübt. In der Lebenswirklichkeit ist es nicht vorstellbar, dass ein Sachbearbeiter des EBA oder des BMVBS ernsthaft Vorbereitungen trafe, um Qualitätsverfehlungen der EIU in zwei- oder gar dreistelliger Millionenhöhe zu sanktionieren. Der lange Arm des Eigentümers griffe genauso ein, wie er derzeit eine Anreizregulierung verhindert.



Insofern ziehe ich das Fazit: Die LuFV schadet nicht, sie wird aber auch wenig nützen, solange der Bund seinen bahnpolitischen Kurs in Richtung Unabhängigkeit der EIU nicht korrigiert. Die Datenbasis dürfte sich im Laufe der Zeit etwas verbessern, jedoch kann die DB AG kein Interesse haben, echte Transparenz herzustellen.

Tröstlich ist, dass der Spielraum für Nachbesserungen an der LuFV dauerhaft erhalten bleibt, weil die Infrastruktur im Holdingmodell nicht selbst Teil der Privatisierungsmasse werden kann. Auch wenn der Börsengang mittlerweile nicht vor Frühjahr 2010 stattfinden kann, ist der Handlungsbedarf hoch, die größten Schwächen der LuFV so schnell wie möglich abzustellen. Spätestens nach einem Probejahr 2009 müssen die notwendigen Anpassungen in die Wege geleitet werden.